



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

16. juli 2020*

»Appel – voldgiftsbestemmelse – tilskudsaftaler indgået i forbindelse med særprogrammet om »Civilret« for perioden 2007-2013 – revisionsrapporter, der rejser tvivl om visse omkostningers støtteberettigelse – Europa-Kommissionens afgørelse om inddrivelse af uretmæssigt udbetalte beløb – artikel 299 TEUF – Kommissionens beføjelse til at vedtage en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes, som led i et kontraktforhold – Unionens retsinstitutters kompetence – effektiv retsbeskyttelse«

I sag C-584/17 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 4. oktober 2017,

ADR Center SpA, Rom (Italien), ved advokaterne A. Guillerme og T. Bontinck,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved J. Estrada de Solà og A. Katsimerou, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne J. Malenovský og F. Biltgen (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. februar 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. november 2019,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

- 1 Med sin appel har ADR Center SpA (herefter »ADR«) nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 20. juli 2017, ADR Center mod Kommissionen (T-644/14, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2017:533), hvorved Retten frifandt Kommissionen for søgsmålet med påstand dels om annullation af Kommissionens afgørelse C(2014) 4485 final af 27. juni 2014 om inddrivelse af en del af det finansielle bidrag, der blev udbetalt til ADR til opfyldelse af de tre tilskudsaftaler, der er indgået i forbindelse med særprogrammet om »Civilret« (herefter »den omtvistede afgørelse«), dels med påstand om, at Europa-Kommissionen tilpligtes at betale det skyldige restbeløb på 49 172,52 EUR i henhold til disse tre tilskudsaftaler samt erstatning.

Retsforskrifter

- 2 Artikel 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1, herefter »finansforordningen«) bestemmer, at der i denne forordning ved »institution« bl.a. forstås Kommissionen.

- 3 Finansforordningens artikel 79, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Institutionen kan formalisere fastlæggelsen af en fordring på andre end medlemsstater ved en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes, jf. artikel 299 [TEUF].

[...]«

- 4 Finansforordningens artikel 90 bestemmer:

»1. Det skal dokumenteres, at den til betalingen svarende foranstaltning er i overensstemmelse med basisretsakten eller aftalen, og betalingen skal dække én eller flere af følgende transaktioner:

- a) betaling af hele det skyldige beløb
- b) betaling af det skyldige beløb i form af:
 - i) forfinansiering, eventuelt opdelt i flere delbetalinger efter undertegnelse af delegationsaftalen, kontrakten eller tilskudsaftalen eller efter meddelelse af tilskudsafgørelsen
 - ii) en eller flere mellemliggende betalinger modsvarende en delvis udførelse af foranstaltningen
 - iii) betaling af saldoen af det skyldige beløb, når foranstaltningen er fuldstændigt tilendebragt.

[...]«

Tvistens baggrund

- 5 Tvistens baggrund er beskrevet i den appellerede doms præmis 1-42. Baggrunden for den foreliggende sag kan sammenfattes således.
- 6 ADR er et selskab med hjemsted i Italien, som leverer tjenesteydelser på området for mindelig løsning af tvister.

- 7 I december 2008 indgik Kommissionen med konsortier, som ADR koordinerede, tre tilskudsaftaler (herefter »tilskudsafalterne«) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 1149/2007/EF af 25. september 2007 om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed (EUT 2007, L 257, s. 16).
- 8 Ifølge tilskudsafalternes artikel I.6, sammenholdt med sidstnævntes artikel II.15.4, skulle koordinatoren senest to måneder efter foranstaltningens afslutning fremlægge 1) en endelig rapport om den tekniske gennemførelse af foranstaltningen, 2) en endelig finansopgørelse over de faktisk afholdte støtteberettigede omkostninger, som fulgte budgetoverslagets opstilling og beskrivelse, og 3) en samlet opgørelse over alle indtægter og udgifter i forbindelse med den nævnte foranstaltning.
- 9 Tilskudsafalternes artikel I.9 bestemte, at tilskuddene var underlagt vilkår i selve aftalerne, de gældende EU-retlige bestemmelser og subsidiært den belgiske lovgivning om tilskud. Det præciseredes heri, at Kommissionens afgørelser om anvendelsen af den pågældende tilskudsafalteres vilkår og reglerne for dens gennemførelse kunne indbringes for Unionens retsinstanser.
- 10 Tilskudsafalternes artikel II.14.1 præciserede de generelle kriterier, som omkostninger skulle opfylde for at kunne anses for støtteberettigede omkostninger i forbindelse med den omhandlede foranstaltning.
- 11 Tilskudsafalternes artikel II.19.5 gjorde støttemodtagerne opmærksomme på, at Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 256 (nu artikel 299 TEUF) kunne formalisere fastlæggelsen af en fordring på andre end stater ved en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes. Denne afgørelse kunne indbringes for Retten.
- 12 Tilskudsafalternes artikel II.20 indeholdt detaljerede vilkår om kontrol og revision.
- 13 Efter fremlæggelsen af de endelige rapporter og henset til deres indhold underrettede Kommissionen ADR om, at den havde til hensigt at inddrive visse forfinanseringsbeløb, der var blevet udbetalt inden for rammerne af tilskudsafalterne.
- 14 Efter at Kommissionen gennemførte en kontradiktorisk revisionsprocedure, meddelte Kommissionen den 10. juni 2013 ADR størrelsen af de beløb, som den havde besluttet at inddrive, fordi visse af de omkostninger, der var anmeldt for hver af de omhandlede aftaler, ikke var støtteberettigede. Kommissionen meddelte ligeledes ADR, at den inden for en måned ville fremsende debetnotaer til ADR, og at den i givet fald ville foretage inddrivelse af de uretmæssigt udbetalte beløb ved modregning eller tvangsfuldbyrdelse.
- 15 Ved skrivelse af 9. juli 2013 anfægtede ADR konklusionerne i revisionerne og gjorde gældende, at Kommissionens indtægtsordrer var ugyldige, fordi de var blevet vedtaget mere end to år efter revisionsprocedurens afslutning.
- 16 Den 16. oktober 2013 fremsendte Kommissionen tre debetnotaer til ADR vedrørende hver af de omhandlede aftaler og for beløb på henholdsvis 62 649,47 EUR, 78 991,12 EUR og 52 634,75 EUR. Det præciseredes i debetnotaerne, at beløbene ville blive pålagt morarenter, hvis de uretmæssigt udbetalte beløb ikke blev betalt ved forfaldstidspunktet.
- 17 Den 27. juni 2014 vedtog Kommissionen, efter at den havde tilsendt ADR påmindelser den 16. december 2013 og åbningsskrivelser den 26. februar 2014, den omtvistede afgørelse på grundlag af artikel 299 TEUF og finansforordningens artikel 79, stk. 2. Ved denne afgørelse pålagde Kommissionen ADR at tilbagebetale et beløb på 194 275,34 EUR af den hovedstol, som ADR skyldte i henhold til tilskudsafalterne, med tillæg af 3 236 EUR i morarenter indtil den 30. april 2014 samt et supplerende beløb på 21,30 EUR for hver dags forsinkelse regnet fra den 1. maj 2014. Den omtvistede afgørelses artikel 4 præciserede bl.a., at afgørelsen kunne tvangsfuldbyrdes i henhold til artikel 299, stk. 1, TEUF.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. august 2014 anlagde ADR sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, om betaling af det skyldige restbeløb på 49 172,52 EUR i henhold til tilskudsaftalerne, samt om betaling af erstatning for den skade, som appellansens omdømme angiveligt havde lidt, og for den tid, som appellansens personale havde anvendt på at forsvare dennes interesser under den administrative og retslige procedure.
- 19 Hvad angår formaliteten med hensyn til det af ADR anlagte søgsmål for så vidt angår påstanden om betaling af det skyldige restbeløb bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 56, at spørgsmålet om, hvorvidt denne påstand kunne antages til realitetsbehandling, afhang af sagens retlige karakter. Ifølge Retten kan en sådan påstand, hvis der er tale om et søgsmål anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF, ikke antages til realitetsbehandling, da det ikke tilkommer Unionens retsinstanser under udøvelsen af deres kompetence til at prøve EU-retsakters lovlighed, at give EU-institutionerne pålæg eller at træffe afgørelser på deres vegne, idet det påhviler institutionerne at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af en dom, der er afsagt som følge af et annullationssøgsmål.
- 20 I den appellerede doms præmis 59 og 60 præciserede Retten dog, at et søgsmål, selv om det udtrykkeligt er baseret på artikel 263 TEUF, i realiteten kan have to genstande, da det har til formål at opnå ikke blot en annullation af den omtvistede afgørelse, men også konstateringen af, at Kommissionen ikke har den omhandlede kontraktmæssige fordring. I denne forbindelse fastslog Retten, at når kontrakten indeholder en voldgiftsbestemmelse som omhandlet i artikel 272 TEUF, kan Retten efterprøve, om det er muligt delvist at omkvalificere det anlagte søgsmål. Ifølge Retten er en sådan omkvalificering mulig, uden at den sagsøgte institutions ret til forsvar bliver berørt, når sagsøgeren ikke udtrykkeligt har modsat sig dette, og når mindst et af anbringenderne om tilsidesættelse af de bestemmelser, der finder anvendelse på det omhandlede kontraktforhold, er angivet i stævningen i henhold til bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement.
- 21 Efter at Retten i den appellerede doms præmis 61 delvist omkvalificerede det søgsmål, der var blevet anlagt for den, til et søgsmål, der både var anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF og på grundlag af artikel 272 TEUF, konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 62, at artikel 272 TEUF, der »gør Unionens retsinstanser til domstole med fuld domsret«, gjorde det muligt for Retten »i modsætning til en ret, der påkender legalitetssøgsmål anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF«, at påkende alle former for søgsmål i henhold til en voldgiftsbestemmelse og derfor ligeledes en påstand navnlig med henblik på, at Retten træffer bestemmelse om, at Kommissionen skal betale et skyldigt restbeløb. ADR's påstand om betaling af det restbeløb, der tilkom selskabet i henhold til tilskudsaftalerne, ansås følgelig af Retten for at kunne antages til realitetsbehandling.
- 22 Hvad angår påstanden om betaling af erstatning for den skade, som ADR angiveligt havde lidt, afviste Retten i den appellerede doms præmis 67 denne påstand, for så vidt som påstanden ikke opfyldte nogen af de tre betingelser, der ifølge retspraksis skal være opfyldt, for at Unionen ifalder ansvar for en skade forvoldt af en af dens institutioner, organer, kontorer eller agenturer.
- 23 Hvad angår vurderingen af realiteten i ADR's søgsmål bemærkede Retten indledningsvis i den appellerede doms præmis 70, at når et annullationssøgsmål indbringes for Unionens retsinstanser på grundlag af bestemmelserne i artikel 263 TEUF, skal disse instanser efterprøve lovligheden af den anfægtede retsakt i forhold til EUF-traktaten eller enhver retsregel vedrørende traktatens anvendelse og dermed i forhold til EU-retten. Retten tilføjede, at en sagsøger inden for rammerne af et søgsmål anlagt i henhold til artikel 272 TEUF til gengæld kun kan foreholde den pågældende institution manglende opfyldelse af vilkårene i den pågældende kontrakt eller tilsidesættelse af den ret, der finder anvendelse på denne kontrakt. Retten undersøgte dernæst de fem anbringender, som ADR havde fremsat, med henblik på at afgøre, om de argumenter, der var fremført til støtte for disse anbringender, tilsigtede at anfægte lovligheden af den omtvistede afgørelse som omhandlet i

artikel 263 TEUF, eller om disse argumenter derimod i det væsentlige var led i en tvist af kontraktmæssig karakter og følgelig skulle undersøges i forhold til manglende opfyldelse af tilskudsaftalerne eller en tilsidesættelse af den ret, der fandt anvendelse herpå.

- 24 Eftersom den omtvistede afgørelse blot medførte, at den kontraktmæssige fordring, som Kommissionen mente at have mod ADR, kunne tvangsfuldbyrdes, fandt Retten det hensigtsmæssigt først at tage stilling til den eventuelle kontraktmæssige fordring og dens størrelse.
- 25 Retten undersøgte i den appellerede doms præmis 91-116 det tredje anbringende om Kommissionens undladelse af at løfte den bevisbyrde, der påhvilede den i denne henseende.
- 26 I denne sammenhæng bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 93, at det følger af et grundlæggende princip, der gælder for finansiel EU-støtte, at Unionen kun kan tildele støtte til faktisk afholdte udgifter. Ifølge Retten kan tilskudsmodtageren ikke som begrundelse for tildeling af dette tilskud nøjes med at dokumentere, at et projekt er blevet gennemført, for at tildelingen af dette tilskud er begrundet, men denne tilskudsmodtager skal desuden føre bevis for, at den pågældende har afholdt de anmeldte omkostninger i overensstemmelse med de finansielle betingelser, der gælder for tildeling af det nævnte tilskud, idet alene behørigt dokumenterede omkostninger er støtteberettigede. Retten fastslog i denne forbindelse, at forpligtelsen til at overholde disse betingelser udgjorde et af modtageren af et tilskuds »afgørende tilsagn« og som sådan var en forudsætning for tildeling af dette tilskud.
- 27 Efter at Retten i den appellerede doms præmis 94 havde bemærket, at dette princip var afspejlet i tilskudsaftalernes bestemmelser, og i den appellerede doms præmis 96 havde konstateret, at de endelige revisionsrapporter udgjorde beviser til støtte for Kommissionens indsigelser om disse aftalers opfyldelse, undersøgte den de forskellige argumenter, som ADR havde fremført vedrørende afvisningen af visse udgifter.
- 28 Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 103, at det i betragtning af revisorerens konkrete konstateringer tilkom ADR at fremlægge beviser for, at de omhandlede omkostninger opfyldte de betingelser for støtteberettigelse, der var fastsat i tilskudsaftalerne. Eftersom ADR hverken under den administrative procedure eller over for Retten havde fremlagt noget bevis, forkastede Retten det tredje anbringende som ugrundet.
- 29 Hvad angår det fjerde anbringende om angivelige fejl i de endelige revisionsrapporter forkastede Retten ligeledes dette anbringende som ugrundet. Navnlig forkastede Retten i den appellerede doms præmis 157 ADR's argument om, at revisorerne og Kommissionen ikke tog hensyn til kvaliteten af de leverede ydelser og de resultater, der var opnået, idet den støttede sig på det grundlæggende princip, der gælder for finansiel EU-støtte, som nævnt i den appellerede doms præmis 93.
- 30 Det første anbringende om, at de revisionsregler, som skulle følges, ikke var blevet aftalt mellem parterne, og det andet anbringende om manglende fremsendelse af de endelige revisionsrapporter inden for en rimelig frist og Kommissionens dårlige forvaltning af de omhandlede foranstaltninger blev ligeledes forkastet af Retten som ugrundede.
- 31 Hvad angår det femte anbringende om Kommissionens manglende kompetence til at vedtage den omtvistede afgørelse bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 192, at retsgrundlaget for denne afgørelse var artikel 299 TEUF og finansforordningens artikel 79, stk. 2.
- 32 I denne henseende bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 195 og 196, at finansforordningens artikel 79, stk. 2, findes i et kapitel, der finder anvendelse på alle de transaktioner, der er omfattet af Unionens budget, herunder dem, der gennemføres som led i et kontraktforhold, og ikke kun på en særlig del af Unionens virksomhed, hvilket ligeledes fremgår af den nævnte forordnings artikel 90.

- 33 Retten udledte heraf i den appellerede doms præmis 197 og 198, at såvel artikel 299 TEUF som finansforordningens artikel 79, stk. 2, i henhold til retspraksis tillagde Kommissionen kompetence til at vedtage en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes, selv om den omhandlede fordring er af kontraktmæssig karakter.
- 34 I den appellerede doms præmis 199-213 præciserede Retten, at denne konklusion hverken var i strid med dom af 17. juni 2010, CEVA mod Kommissionen (T-428/07 og T-455/07, EU:T:2010:240), eller med dom af 9. september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562), der drejede sig om, hvorvidt en debetnota var en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF. Ifølge Retten var en sådan konklusion heller ikke i strid med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), idet Retten efter den delvise omkvalificering af søgsmålet efterprøvede både den omtvistede afgørelses lovlighed og rigtigheden af Kommissionens kontraktmæssige fordring mod ADR, som lå til grund for vedtagelsen af denne afgørelse.
- 35 Retten forkastede derfor det femte anbringende som ugrundet og frifandt som følge heraf Kommissionen i det hele.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 36 ADR har med sin appel i det væsentlige nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Den omtvistede afgørelse annulleres, og Domstolen træffer selv endelig afgørelse i sagen ved at tage de af appellanten i første instans fremsatte anbringender til følge.
 - Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne ved Retten og ved Domstolen.
- 37 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - ADR tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med appelsagen.

Om appellen

- 38 Til støtte for appellen har ADR gjort to anbringender gældende, det første om, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af det princip, der gælder for finansiel EU-støtte, og det andet om, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 299 TEUF, finansforordningens artikel 79 og chartrets artikel 47.
- 39 Eftersom det andet appelanbringende i det væsentlige tilsigter at anfægte den appellerede dom, for så vidt som Retten anerkendte, at Kommissionen havde kompetence til at vedtage den omtvistede afgørelse, skal dette anbringende behandles først.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 40 For det første foretog Retten ifølge ADR en fejlagtig fortolkning af artikel 299 TEUF og finansforordningens artikel 79, stk. 2, ved at fastslå, at disse artikler tillagde Kommissionen beføjelse til at udstede en indtægtsordre, der kan tvangsfuldbyrdes, i forbindelse med opfyldelsen af tilskudsaftaler. De nævnte artikler kan ikke udgøre et tilstrækkeligt retsgrundlag i denne henseende.
- 41 Rettens ræsonnement, hvorefter finansforordningens artikel 79, stk. 2, udgør det retsgrundlag, der finder anvendelse på alle fordringer, uanset om disse er kontraktmæssige eller ej, er i strid med Domstolens praksis, hvorefter EU-retlige bestemmelser vedrørende finansielle regler bør fortolkes snævert (dom af 6.5.1982, BayWa m.fl., 146/81, 192/81 og 193/81, EU:C:1982:146, præmis 10). For så vidt som denne bestemmelse ikke udtrykkeligt præciserer, at den finder anvendelse i sager om kontraktmæssige forhold, kan Kommissionen ikke være beføjet til at anvende denne i en kontraktmæssig sammenhæng.
- 42 ADR har gjort gældende, at Rettens henvisning i den appellerede doms præmis 196 til finansforordningens artikel 90, for så vidt som denne artikel udtrykkeligt nævner sager om kontraktforhold, tværtimod bekræfter, at alle de bestemmelser, der finder anvendelse på kontraktmæssige forhold, formelt identificeres, således at alle de øvrige bestemmelser ikke finder anvendelse på dette område.
- 43 ADR har gjort gældende, at Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 200 og 201, som fører til anerkendelsen af, at der i kontraktsammenhæng kan udstedes en indtægtsordre, der kan tvangsfuldbyrdes, hviler på et skævt syn på de kontraktmæssige forhold mellem Kommissionen og modtagerne af et tilskud. Denne argumentation er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til disse tilskudsmodtagere.
- 44 Desuden er dette ræsonnement i strid med Domstolens praksis, nærmere bestemt dom af 9. september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro mod Kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562), hvori Domstolen rejste tvivl om retsgrundlaget og selve gyldigheden af Kommissionens praksis, der bestod i at omgå sine forpligtelser som part i kontraktforholdet ved ensidigt at udstede en indtægtsordre, der kan tvangsfuldbyrdes, med henblik på at undgå at anlægge sag med påstand om tilbagebetaling af det pågældende tilskud på grundlag af artikel 272 TEUF for den ret, der er kompetent. ADR mener, at Kommissionen i overensstemmelse med denne retspraksis er forpligtet til at holde sig inden for de rammer, der er fastlagt for tilskuddet, hvilket i det foreliggende tilfælde er den kontraktmæssige sammenhæng. Således kan vedtagelsen af en indtægtsordre kun komme på tale i to tilfælde: Enten har Kommissionen valgt at yde tilskud ved en afgørelse om ydelse af tilskud, eller Kommissionen kan undtagelsesvis fravige den kontraktlige ramme, der er fastlagt i den pågældende tilskudsaftale, hvis medkontrahenten udtrykkeligt giver sit samtykke, og de pågældende beløbs størrelse ikke bestrides – hvilket imidlertid ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 45 Ifølge ADR kan Rettens ræsonnement om, at det er ubestridt, at en indtægtsordre, der kan tvangsfuldbyrdes, afføder bindende retsvirkninger, der ligger uden for det kontraktmæssige forhold mellem parterne, ikke tiltrædes, idet Retten i øvrigt ikke har forklaret, hvilke virkninger der ligger uden for dette kontraktforhold.
- 46 For det andet har ADR gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at den omstændighed, at Kommissionen tillægges kompetence til at udstede indtægtsordrer, der kan tvangsfuldbyrdes, i sager om kontraktforhold, ikke er i strid med chartrets artikel 47.

- 47 ADR har i denne forbindelse gjort gældende, at Retten alene undersøgte klagepunktet om tilsidesættelse af chartrets artikel 47 i lyset af retten til adgang til en domstol uden at tage stilling til spørgsmålet om retten til adgang til effektive retsmidler. Ved at give Kommissionen ret til at vedtage ensidige foranstaltninger, selv om dennes medkontrahent har anlagt et søgsmål på grundlag af artikel 272 TEUF ved den kompetente ret, uanset om det er Unionens retsinstanter eller de nationale domstole, giver Retten denne institution mulighed for at omgå det søgsmål, som denne medkontrahent har anlagt. Effektiviteten af et søgsmål i henhold til artikel 272 TEUF ville herved blive væsentligt reduceret, og eftersom de søgsmål, der er anlagt til prøvelse af en indtægtsordre, der kan tvangsfuldbyrdes, ikke har opsættende virkning, risikerer en sådan situation at have betydelige skadevirkninger for tilskudsmodtagerne, som kan strække sig til sidstnævntes konkurs eller likvidation.
- 48 Kommissionen har bestridt den argumentation, som ADR har fremført til støtte for det andet appelanbringende.

Domstolens bemærkninger

- 49 Med det andet appelanbringende har ADR påberåbt sig en argumentation, der i det væsentlige vedrører en urigtig fortolkning af ikke alene artikel 299 TEUF og finansforordningens artikel 79, stk. 2, men ligeledes af princippet om effektiv retsbeskyttelse, således som det er fastlagt i Domstolens praksis vedrørende chartrets artikel 47.

– Fortolkningen af artikel 299 TEUF og finansforordningens artikel 79, stk. 2

- 50 Hvad angår den angiveligt fejlagtige fortolkning af artikel 299 TEUF og finansforordningens artikel 79, stk. 2, skal det først afgøres, om Kommissionen havde ret til at vedtage en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes, på grundlag af artikel 299, stk. 1, TEUF, selv om den fordring, som den påberåbte sig, fulgte af et kontraktmæssigt forhold.
- 51 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 299, stk. 1, TEUF, at de af Rådets, Kommissionens eller Den Europæiske Centralbanks (ECB) retsakter, der indebærer en forpligtelse for andre end stater til at betale en pengeydelse, kan tvangsfuldbyrdes. Denne bestemmelse indeholder følgelig ingen begrænsning med hensyn til arten af retsakter, der fastsætter en forpligtelse til at betale en pengeydelse, bortset fra, at den ikke finder anvendelse på akter, der er rettet til medlemsstaterne.
- 52 Eftersom artikel 299, stk. 1, TEUF er indeholdt i kapitel 2 med overskriften »Unionens retsakter, vedtagelsesprocedurer og andre bestemmelser« i afsnit I med overskriften »Bestemmelser vedrørende institutionerne« i EUF-traktatens sjette del, hører denne bestemmelse til de almindelige bestemmelser vedrørende Unionens retsakter. Det må heraf konkluderes, at den finder anvendelse på alle de retsakter, der fastsætter en forpligtelse til at betale en pengeydelse, der hidrører fra de EU-institutioner, der er nævnt heri.
- 53 Som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, udgør artikel 299 TEUF imidlertid ikke i sig selv et tilstrækkeligt retsgrundlag for at vedtage retsakter, der kan tvangsfuldbyrdes. De i denne bestemmelse omhandlede institutioners beføjelse til at vedtage sådanne retsakter skal fremgå af andre bestemmelser.
- 54 I den foreliggende sag nævner den omtvistede afgørelse ikke blot artikel 299 TEUF, men ligeledes finansforordningens artikel 79, stk. 2, som retsgrundlag.
- 55 Sidstnævnte bestemmelse, sammenholdt med finansforordningens artikel 2, litra b), tillægger Kommissionen beføjelse til at formalisere fastlæggelsen af en fordring på andre end medlemsstater i en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes.

- 56 Retten bemærkede med rette i den appellerede doms præmis 195, at finansforordningens artikel 79, stk. 2, findes i første del af denne forordning, der har overskriften »Fælles bestemmelser« i et kapitel med overskriften »Forvaltning af indtægter«, der efterfølges af et kapitel vedrørende forvaltning af udgifter. Retten præciserede korrekt, at disse to kapitler ikke er begrænset til en særlig del af Unionens virksomhed, men at de finder anvendelse på alle transaktioner, der er omfattet af Unionens budget.
- 57 Det var derfor med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 197 konkluderede, at der hverken i artikel 299 TEUF eller finansforordningens artikel 79, stk. 2, sondres mellem, om en fordring, hvis fastlæggelse er blevet formaliseret ved en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes, hidrører fra en kontrakt eller ej.
- 58 Det må følgelig konkluderes, at finansforordningens artikel 79, stk. 2, kan tjene som retsgrundlag for Kommissionen til at vedtage afgørelser, der kan tvangsfuldbyrdes, som omhandlet i artikel 299 TEUF, selv om den omhandlede forpligtelse til at betale en pengeydelse er af kontraktmæssig karakter.
- 59 Denne konklusion drages ikke i tvivl af finansforordningens artikel 90, som udtrykkeligt henviser til kontraktforhold. Som generaladvokaten har anført i punkt 65 i forslaget til afgørelse, fastsætter denne artikel nemlig blot generelt, at det for enhver betaling skal være dokumenteret, at en tilsvarende foranstaltning er i overensstemmelse med den retsakt, der fastsætter denne foranstaltning. Det kan følgelig ikke udledes heraf, at finansforordningens artikel 79, stk. 2, ikke finder anvendelse i sager om kontraktforhold.
- 60 Den nævnte konklusion kan heller ikke drages i tvivl af den af ADR påberåbte retspraksis, hvorefter bestemmelserne i de råds- eller kommissionsforordninger, der giver ret til ydelser, der finansieres af EU-midler, bør fortolkes snævert (jf. i denne retning dom af 6.5.1982, BayWa m.fl., 146/81, 192/81 og 193/81, EU:C:1982:146, præmis 10). Denne retspraksis finder nemlig kun anvendelse på de gældende regler for anerkendelse af udgifter som påhvilende forskellige EU-fonde og nødvendiggøres navnlig med henblik på at sikre, at medlemsstaternes forskellige økonomiske aktører behandles lige (jf. i denne retning dom af 7.2.1979, Nederlandene mod Kommissionen, 11/76, EU:C:1979:28, præmis 9, og af 7.2.1979, Tyskland mod Kommissionen, 18/76, EU:C:1979:30, præmis 8). Den er imidlertid ikke relevant for fortolkningen af finansforordningens artikel 79, stk. 2.
- 61 Det følger af det ovenstående, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 198 fastslog, at artikel 299 TEUF og finansforordningens artikel 79, stk. 2, tillægger Kommissionen kompetence til at vedtage den omtvistede afgørelse.
- 62 Dernæst bemærkes, at et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF generelt kan anlægges til prøvelse af alle retsakter, der vedtages af EU-institutionerne, uanset deres art eller form, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af sidstnævntes retsstilling (dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 16, af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 47, og af 25.6.2020, SatCen mod KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, præmis 69).
- 63 Unionens retsinstanser er imidlertid ikke kompetente til at påkende annullationssøgsmål, når sagsøgerens retsstilling udelukkende indgår som led i et kontraktforhold, hvis retlige ramme er reguleret af den nationale lovgivning, som de kontraherende parter har valgt (jf. i denne retning dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 18, af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 48, og af 25.6.2020, SatCen mod KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, præmis 78).
- 64 Såfremt Unionens retsinstanser anså sig for kompetente til at afgøre tvister om annullation af akter, der indgår i en udelukkende kontraktmæssig sammenhæng, ville der således ikke blot være en risiko for, at artikel 272 TEUF, hvorefter det ved en voldgiftsbestemmelse er muligt at tillægge Unionen retslig

kompetence, ville miste sin betydning, men også, at disse retsinstansters kompetence i de tilfælde, hvor kontrakten ikke underholder en tilsvarende bestemmelse, bliver udvidet i forhold til de begrænsninger, der følger af artikel 274 TEUF, som giver de nationale dømmende myndigheder en almindelig kompetence til at påkende tvister, hvor Unionen er part (dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 19, af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 49, og af 25.6.2020, SatCen mod KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, præmis 79).

- 65 Det følger af denne retspraksis, at når der foreligger en kontrakt mellem sagsøgeren og en af institutionerne, kan der kun anlægges sag ved Unionens retsinstanter på grundlag af artikel 263 TEUF, hvis den anfægtede akt har til formål at afføde bindende retsvirkninger, der ligger uden for det kontraktmæssige forhold mellem parterne, og som indebærer udøvelse af offentligretlige beføjelser, som er tillagt den kontraherende institution i sin egenskab af administrativ myndighed (dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 20, og af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 50).
- 66 Domstolen har derudover præciseret, at en debetnota eller en opfordring, som har til formål at inddrive en fordring i henhold til den pågældende tilskudsaftale, og som omfatter en angivelse af forfaldsdatoen og betingelserne for betalingen af den fordring, som de konstaterer, ikke som sådan kan sidestilles med et dokument, der kan tvangsfuldbyrdes, selv om de angiver tvangsfuldbyrdelse som omhandlet i artikel 299 TEUF som en mulighed blandt flere, der er til Kommissionens rådighed i det tilfælde, at debitor ikke opfylder sin forpligtelse på den fastsatte forfaldsdato (jf. i denne retning dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 23, og af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 52).
- 67 Det var i henhold til denne retspraksis, at Retten i den appellerede doms præmis 200 præciserede, at Kommissionen ikke har beføjelse til at vedtage ensidige retsakter, og at det ikke tilkommer Kommissionen at udstede en retsakt, der må betragtes som en afgørelse, til den berørte medkontrahent, med henblik på at formå medkontrahenten til at opfylde sine økonomiske forpligtelser ifølge kontrakten, men at det i givet fald påhviler Kommissionen at anlægge sag ved den kompetente retsinstans med påstand om betaling. Retten udledte heraf med rette i den appellerede doms præmis 201, at Kommissionen ikke i henhold til en tilskudsaftale kunne vedtage en ensidig retsakt med det formål at inddrive en kontraktmæssig fordring.
- 68 I modsætning til, hvad ADR har gjort gældende, har Domstolen imidlertid ikke inden for rammerne af den nævnte retspraksis rejst tvivl om Kommissionens praksis, der består i ensidigt at udstede en indtægtsordre, der kan tvangsfuldbyrdes som led i et kontraktforhold. Som Retten med rette bemærkede i den appellerede doms præmis 204, begrænsede Domstolen sig i samme retspraksis nemlig til at undersøge den retlige karakter af de debetnotaer, der blev fremsendt som led i den pågældende kontrakt, og om disse udgjorde anfægtelige retsakter, uden dog at behandle spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen som led i et kontraktforhold kan påberåbe sig sin beføjelse til at formalisere fastlæggelsen af en fordring ved en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes.
- 69 I denne henseende bemærkes, at når Kommissionen vedtager en indtægtsordre, der kan tvangsfuldbyrdes, som omhandlet i artikel 299 TEUF, kan virkningerne og den bindende virkning af en sådan ensidig afgørelse ikke følge af kontraktens bestemmelser, men hidrører fra denne artikel i EUF-traktaten og finansforordningens artikel 79, stk. 2.

- 70 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten følgelig med rette i den appellerede doms præmis 207, at den omtvistede afgørelse ikke fulgte af tilskudsaftalerne, men at den var baseret på artikel 299 TEUF, sammenholdt med finansforordningens artikel 79, stk. 2. Retten kunne endvidere med rette konkludere, at denne afgørelse indebar udøvelse af de offentligretlige beføjelser, som er tillagt Kommissionen i sin egenskab af administrativ myndighed.
- 71 Således kan Retten ikke foreholdes ikke at have forklaret, i hvilket omfang den omtvistede afgørelse affødte bindende retsvirkninger, som ligger uden for det kontraktmæssige forhold mellem parterne.
- 72 Det skal desuden bemærkes, at når Kommissionen gør brug af sine offentligretlige beføjelser ved at vedtage retsakter, hvis retsvirkninger ligger uden for det kontraktmæssige forhold, henhører disse retsakter under Unionens retsinstansers kompetence. De nævnte retsakter udgør nemlig – i lighed med en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes, som omhandlet i artikel 299 TEUF, og som er udstedt af Kommissionen i det foreliggende tilfælde – EU-retsakter, som kan indeholde et klagepunkt, således at de kan anfægtes ved et annulationsøgsmål anlagt for Unionens retsinstanser på grundlag af artikel 263 TEUF.
- 73 Som generaladvokaten har anført i punkt 52-56 i forslaget til afgørelse, kan Kommissionen imidlertid ikke vedtage en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes, som led i et kontraktforhold, som ikke indeholder en voldgiftsbestemmelse med angivelse af Unionens retsinstanser, og som af denne grund henhører under en medlemsstats retsinstansers domstolskompetence. Kommissionens vedtagelse af en sådan afgørelse uden en voldgiftsbestemmelse ville nemlig føre til en begrænsning af sidstnævnte retsinstansers kompetence, eftersom Unionens retsinstanser vil blive kompetente til at tage stilling til lovligheden af denne afgørelse. Kommissionen ville således systematisk kunne omgå den kompetencefordeling mellem Unionens retsinstanser og de nationale retter, der er fastsat i den primære ret, som er nævnt i denne doms præmis 62-64. Kommissionens beføjelse til at vedtage afgørelser, der kan tvangsfuldbyrdes som led i et kontraktforhold, skal derfor begrænses til kontrakter, som indeholder en voldgiftsbestemmelse, der tillægger Unionens retsinstanser kompetence.
- 74 Endelig kan det heller ikke foreholdes Retten, at den tilsidesatte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved at anerkende, at Kommissionen som led i et kontraktforhold ensidigt kan gøre brug af sin beføjelse i henhold til finansforordningens artikel 79, stk. 2, sammenholdt med artikel 299 TEUF.
- 75 I denne henseende skal det bemærkes, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af Unionens kompetente myndigheder over for den pågældende (jf. bl.a. dom af 22.6.2006, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, C-182/03 og C-217/03, EU:C:2006:416, præmis 147, og af 7.4.2011, Grækenland mod Kommissionen, C-321/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:218, præmis 45). Ingen kan derimod påberåbe sig tilsidesættelse af dette princip, såfremt sådanne forsikringer ikke er afgivet (dom af 31.1.2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet, C-225/17 P, EU:C:2019:82, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 76 Som generaladvokaten har anført i punkt 80 i forslaget til afgørelse, kunne ADR imidlertid ikke hævde, at retspraksis fra Unionens retsinstanser på nogen måde kunne støtte en antagelse om, at Kommissionen ikke kunne gøre brug af sin i artikel 299 TEUF og finansforordnings artikel 79, stk. 2, fastsatte beføjelse med henblik på at formalisere fastlæggelsen af en kontraktmæssig fordring ved en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes.
- 77 Endvidere præciserede Kommissionen i overensstemmelse med sin pligt til at iagttage god forvaltningsskik – som pålægger den, såfremt den forbeholder sig retten til at udøve en sådan beføjelse som led i et kontraktforhold, udtrykkeligt at fastsætte dette i en klausul i den pågældende kontrakt – i den foreliggende sag i tilskudsaftalernes artikel II.19.5, at den kunne formalisere

fastlæggelsen af en fordring på andre end stater i en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes. Det følger heraf, at ADR burde have vidst, at Kommissionen kunne vedtage en afgørelse som den omtvistede i forbindelse med tilskudsaftalerne.

- 78 Følgelig skal argumentationen om en fejlagtig fortolkning af artikel 299 TEUF og finansforordningens artikel 79, stk. 2, forkastes som ugrundet.

– *Princippet om effektiv retsbeskyttelse*

- 79 Hvad angår ADR's argumentation om tilsidesættelse af princippet om effektiv retsbeskyttelse som fastsat i chartrets artikel 47 bemærkede Retten med rette i den appellerede doms præmis 210, at dette princip udgør et almindeligt EU-retligt princip, og at det består af flere elementer, herunder retten til adgang til domstolsprøvelse (jf. i denne retning dom af 6.11.2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 46 og 48).
- 80 I den appellerede doms præmis 211 henviste Retten til Domstolens praksis, hvorefter en retsinstant for at kunne træffe afgørelse om en anfægtelse af de rettigheder og pligter, der følger af EU-retten i overensstemmelse med chartrets artikel 47, nødvendigvis skal have kompetence til at undersøge alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for den tvist, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 6.11.2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 49).
- 81 Det følger imidlertid af den praksis fra Retten, der er nævnt i den appellerede doms præmis 70, at Unionens retsinstanter, når de skal påkende et annullationssøgsmål på grundlag af artikel 263 TEUF, kun kan tage stilling til anbringender, hvorved den anfægtede retsakts lovlighed i forhold til EU-retten anfægtes, mens en sagsøger inden for rammerne af et søgsmål, der er anlagt på grundlag af artikel 272 TEUF, kun kan påberåbe sig tilsidesættelser af kontraktens bestemmelser eller af den lovgivning, der finder anvendelse på den pågældende kontrakt.
- 82 Det følger heraf, at ifølge Rettens praksis skal Unionens retsinstanter i et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes, og som udgør en retsakt, der er vedtaget i henhold til en selvstændig kompetence, der er adskilt fra kontraktforholdet mellem parterne, afvise ethvert anbringende om manglende opfyldelse af vilkårene i den pågældende kontrakt eller om tilsidesættelse af bestemmelser i national ret, der finder anvendelse på denne kontrakt.
- 83 I det tilfælde, hvor Unionens retsinstanter ikke desto mindre har til hensigt at undersøge et anbringende vedrørende den nævnte kontrakt i forbindelse med et annullationssøgsmål, påhviler det dem – stadig ifølge samme praksis fra Retten – at undersøge, om det søgsmål, der er indbragt for dem, kan omkvalificeres til navnlig at vedrøre ikke blot annullation af den anfægtede afgørelse, men ligeledes en påstand om, at det fastslås, at Kommissionen ikke er fordringshaver i forhold til den omhandlede kontraktmæssige fordring. I den foreliggende sag foretog Retten en sådan undersøgelse i den appellerede doms præmis 56-62 og konkluderede heri, at en sådan omkvalificering kunne foretages.
- 84 En sådan omkvalificering af søgsmålet kan imidlertid, for så vidt som den ikke alene afhænger af Unionens retsinstanter's vilje, men ligeledes – i overensstemmelse med samme praksis fra Retten – er underlagt betingelser, der er uafhængige af denne, såsom den omstændighed, at sagsøgeren ikke udtrykkeligt har modsat sig dette, og at der foreligger et anbringende om tilsidesættelse af de regler, der regulerer det omhandlede kontraktforhold, ikke anses for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47, idet denne grundlæggende ret, således som det er anført i denne doms præmis 80, kræver, at denne domstol undersøger alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for den tvist, der er indbragt for den.

- 85 Det følger endvidere af Rettens praksis, der er gengivet i den appellerede doms præmis 70, at når der ikke foreligger nogen retsakt, som kan frigøres fra den pågældende kontrakt, begrænser Unionens retsinstansers bedømmelse i forbindelse med en sag, der er indbragt på grundlag af artikel 272 TEUF, sig principielt til anbringender om manglende opfyldelse af vilkårene i den pågældende kontrakt eller om tilsidesættelse af den ret, der finder anvendelse på kontrakten.
- 86 Når Kommissionen gennemfører en kontrakt, er den imidlertid fortsat underlagt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til chartret og de generelle principper i EU-retten. Den omstændighed, at den lovgivning, der finder anvendelse på den pågældende kontrakt, ikke sikrer de samme garantier som dem, der følger af chartret og af de generelle principper i EU-retten, fritager således ikke Kommissionen for at sikre overholdelsen heraf i forhold til sine kontrahenter.
- 87 Det følger af det ovenstående, at denne retspraksis – som sondrer mellem, om de anbringender, der er fremsat i forbindelse med et søgsmål, af Unionens retsinstanser, ved hvilke søgsmålet er anlagt, skal anses for at være udledt af en af de tilsidesættelser eller et af de tilfælde, der er omhandlet i artikel 263, stk. 2, TEUF, eller om anbringenderne derimod skal anses for at vedrøre manglende opfyldelse af vilkårene i den pågældende kontrakt eller tilsidesættelse af bestemmelser i national ret, der finder anvendelse på kontrakten – ikke kan garantere, at alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for afgørelsen af tvisten, undersøges med henblik på at sikre den i chartrets artikel 47 omhandlede effektive retsbeskyttelse.
- 88 Når Unionens retsinstanser i henhold til artikel 263 TEUF er forelagt et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse fra Kommissionen, der kan tvangsfuldbyrdes, og som formaliserer en kontraktmæssig fordring, har disse retsinstanser følgelig kompetence til at prøve dette søgsmål, i forhold til den udøvelse af offentligretlige beføjelser, som vedtagelsen af en sådan afgørelse indebærer. Inden for rammerne af et sådant søgsmål skal den nævnte retsinstans imidlertid ikke alene tage stilling til annullationsanbringender, der er støttet på faktiske og retlige forhold som følge af Kommissionens handlinger i dens egenskab af administrativ myndighed, men også til de annullationsanbringender, der er støttet på faktiske og retlige forhold, der følger af kontraktforholdet mellem Kommissionen og sagsøgeren. For så vidt som det nævnte søgsmål i øvrigt omfatter et modkrav, der støttes på gennemførelsen af den pågældende kontrakt, kan Unionens retsinstanser ikke afvise et sådan krav med den begrundelse, at sidstnævnte udgør et pålæg, som den retsinstans, som behandler annullationssøgsmålet, ikke kan udstede.
- 89 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 70 at fastslå, at Unionens retsinstanser i forbindelse med et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF udelukkende skal efterprøve lovligheden af den anfægtede retsakt i forhold til EU-retten, mens sagsøgeren i forbindelse med et søgsmål anlagt på grundlag af artikel 272 TEUF kun gyldigt kan påberåbe sig manglende opfyldelse af vilkårene i den pågældende kontrakt eller en tilsidesættelse af den ret, der finder anvendelse på kontrakten.
- 90 Når begrundelserne for en appelleret dom i sig selv er tilstrækkelige til at begrunde dennes domskonklusion, må appellen imidlertid forkastes i sin helhed (jf. i denne retning dom af 7.9.2017, Frankrig mod Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, præmis 85). I forbindelse med den undersøgelse, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 72-80 med henblik på at afgøre, i hvilket omfang den sag, der var indbragt for den, kunne omkvalificeres, foretog den imidlertid i den foreliggende sag en fuldstændig analyse af alle faktiske og retlige forhold, der var relevante for at træffe afgørelse i tvisten, hvorfor den retlige fejl, der således blev begået, ikke har haft betydning for den appellerede doms konklusion.
- 91 Følgelig er argumentationen om tilsidesættelse af princippet om effektiv retsbeskyttelse, som er fastslået i Domstolens praksis vedrørende chartrets artikel 47, irrelevant og skal derfor ligeledes forkastes.

92 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet appelanbringende forkastes.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 93 Med det første appelanbringende har ADR gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 157 at anlægge en særligt streng fortolkning af det princip, der regulerer finansiel EU-støtte, således, at alene faktisk afholdte udgifter kan være genstand for et tilskud.
- 94 ADR er af den opfattelse, at en sådan fortolkning er i strid med proportionalitetsprincippet. Når tilskudsmodtageren på anden vis er i stand til at godtgøre, at omkostningerne rent faktisk er blevet afholdt, og at der ikke er tvivl om ydelsernes kvalitet, kan en ansøgning om tilskud ikke afslås.
- 95 Endvidere har ADR gjort gældende, at der i forbindelse med fortolkningen af ethvert grundlæggende princip skal tages udgangspunkt i dette princip formål og generelle opbygning. ADR har i denne henseende fremhævet, at Rettens fortolkning er i strid med EU-lovgivers ønske, idet Kommissionen selv i sit forslag om vedtagelse af en ny EU-finansforordning anerkendte, at der var et reelt behov for at »gøre livet lettere« for dem, der modtager EU-midler, og at det var nødvendigt at fokusere på »resultaterne og merværdien snarere end administrative procedurer«.
- 96 Hvad angår den angivelige forskel mellem offentlige indkøb og aftaler om tilskud, som Kommissionen har henvist til, har ADR anført, at selskabet hverken frit har kunnet udnytte resultatet af de gennemførte foranstaltninger eller er forblevet »ejer« heraf.
- 97 Kommissionen har gjort gældende, at for så vidt som det første appelanbringende bør anses for at stille spørgsmålstejn ved Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder, skal dette anbringende afvises, og at anbringendet i øvrigt skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

- 98 Det skal indledningsvis bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 94-115 fastslog, at Kommissionen havde løftet den bevisbyrde, der påhvilede den, og at ADR ikke havde fremlagt noget bevis, der kunne godtgøre, at de anfægtede omkostninger var blevet afholdt i overensstemmelse med de betingelser, der var fastsat i tilskudsaftalerne. Det skal imidlertid bemærkes, at Rettens konstateringer ikke er blevet anfægtet i appelskriftet, og at ADR i øvrigt ikke har påberåbt sig nogen urigtig gengivelse af de revisionsrapporter, der blev fremlagt for Retten til støtte for Kommissionens indsigelser vedrørende gennemførelsen af tilskudsaftalerne.
- 99 I forbindelse med bedømmelsen af det første appelanbringende skal det alene undersøges, om det var med rette, at Retten fortolkede det grundlæggende princip, der gælder for finansiel EU-støtte, således, at kun faktisk afholdte udgifter kan være genstand for et tilskud, uden at der tages hensyn til kvaliteten af de leverede ydelser.
- 100 I denne sammenhæng bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 317 TEUF er forpligtet til at overholde princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Endvidere sikrer Kommissionen beskyttelsen af Unionens finansielle interesser i forbindelse med gennemførelsen af dennes budget. Det samme gør sig gældende i kontraktforhold, eftersom de tilskud, som Kommissionen bevilger, hidrører fra Unionens budget. Det følger af et grundlæggende princip, der gælder for finansiel EU-støtte, at Unionen kun kan tildele støtte til faktisk afholdte udgifter (dom af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

- 101 Kommissionen kan derfor ikke godkende, at en udgift afholdes over Unionens budget uden et retsgrundlag, uden derved at krænke disse ved EUF-traktaten fastsatte principper. For så vidt angår tilskud er det imidlertid tilskudsaftalen, som fastsætter betingelserne for tildeling og anvendelse af tilskuddet og helt konkret bestemmelserne for fastlæggelse af tilskuddets størrelse i forhold til de omkostninger, som anmeldes af Kommissionens medkontrahent (dom af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 66).
- 102 Såfremt de af tilskudsmodtageren anmeldte omkostninger ikke er tilskudsberettigede i henhold til den pågældende tilskudsaftale, fordi de er blevet anset for ikke at kunne verificeres og/eller ikke at være pålidelige, har Kommissionen derfor ikke andet valg end at inddrive tilskuddet svarende til beløbet af de ikke-tilskudsberettigede omkostninger, idet Kommissionen i henhold til det retsgrundlag, som tilskudsaftalen udgør, kun er berettiget til ud af Unionens budget at godtgøre beløb, som er behørigt begrundede (dom af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 67).
- 103 I den foreliggende sag var Kommissionen derfor forpligtet til at kræve de beløb, der svarede til de ikke-støtteberettigede omkostninger, tilbagebetalt i overensstemmelse med de finansielle betingelser, der var fastsat i tilskudsafalterne.
- 104 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at Kommissionen i forbindelse med et forslag til en ny finansforordning selv anerkendte, at der forelå et behov for administrativ forenkling, og at det var nødvendigt at koncentrere sig om de opnåede resultater, idet et sådant forslag er uden relevans i forbindelse med behandlingen af den foreliggende sag, der er reguleret af finansforordningen som defineret i præmis 2 ovenfor.
- 105 Det kan derfor ikke foreholdes Retten, at den anlagde en for restriktiv fortolkning af det grundlæggende princip, der gælder for finansiell EU-støtte, ved i den appellerede doms præmis 93 at fastslå, at forpligtelsen til at overholde de fastsatte finansielle betingelser udgør et af de »afgørende tilsagn« fra modtageren af de pågældende tilskud.
- 106 Under disse omstændigheder skal det af ADR fremførte argument vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt modtageren af et tilskud skal have adgang til at føre bevis for de afholdte omkostninger ved andre midler end dem, der er fastsat i kontraktens bestemmelser, ligeledes forkastes. For det første gælder de finansielle betingelser, der er fastsat i kontraktens bestemmelser, nemlig for de to kontraherende parter, og Kommissionen, som er forpligtet hertil på samme måde som tilskudsmodtageren, kan ikke tvinges til at fravige dem ved at tillade andre bevismidler. For det andet henhører sådanne betragtninger under alle omstændigheder under Rettens bedømmelse af beviserne. Det er imidlertid alene Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de relevante faktiske omstændigheder såvel som til at vurdere bevismaterialet. Bedømmelsen af disse faktiske omstændigheder og beviser er således ikke et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet forkert gengivet (dom af 28.6.2005, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 177 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Når en del af disse omkostninger derudover ikke er blevet anset for tilskudsberettigede, som følge af, at modtageren af det pågældende tilskud ikke havde opfyldt sin kontraktlige forpligtelse til at begrunde anvendelsen af de til denne bevilgede beløb, har den omstændighed, at tilskudsmodtageren i mellemtiden har gennemført det af tilskudsaftalen omhandlede projekt, ikke nogen betydning for denne forpligtelse, idet tilskuddet ikke udgør modydelsen for gennemførelsen af det af den nævnte tilskudsaftale omhandlede projekt (jf. i denne retning dom af 19.1.2006, Comunità montana della Valnerina mod Kommissionen, C-240/03 P, EU:C:2006:44, præmis 78, og af 28.2.2019, Alfamicro mod Kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, præmis 68).

- 108 Eftersom tilskuddet ikke udgør modydelsen for det gennemførte projekt, er det uden betydning, om tilskudsmodtagerne tildeles den materielle og intellektuelle ejendomsret til det udarbejdede produkt eller ej.
- 109 Det følger heraf, at Retten ikke tilsidesatte proportionalitetsprincippet ved i den appellerede doms præmis 157 at fastslå, at tilskudsmodtageren ikke som begrundelse for tildeling af et bestemt tilskud kunne nøjes med at dokumentere, at et projekt var blevet gennemført, men at modtageren skulle føre bevis for, at de anmeldte omkostninger var blevet afholdt i overensstemmelse med de betingelser, der gælder for tildeling af de pågældende tilskud.
- 110 Det første appelanbringende må derfor forkastes som ugrundet.
- 111 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal appellen forkastes i det hele.

Sagsomkostninger

- 112 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge.
- 113 I henhold til nævnte procesreglements artikel 138, stk. 3, der i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.
- 114 Idet undersøgelsen af det andet appelanbringende har vist, at Retten begik en retlig fejl, der imidlertid ikke førte til ophævelse af den appellerede dom, forekommer det begrundet at fastsætte, at ADR betaler to tredjedele af Kommissionens omkostninger, og at Kommissionen, foruden at bære en tredjedel af sine egne omkostninger, betaler en tredjedel af ADR's omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) Appellen forkastes.**
- 2) ADR Center SpA bærer to tredjedele af sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) Kommissionen bærer en tredjedel af sine egne omkostninger og betaler en tredjedel af de af ADR Center SpA afholdte omkostninger.**

Underskrifter